



Actes des journées coton du Cirad-ca

Montpellier, du 20 au 24 juillet 1998

**Programme Coton
Cirad-ca
Juillet 1998**



SUR LA REORGANISATION DES FILIERES COTONNIERES EN AFRIQUE FRANCOPHONE

FOK A.C. Michel

Cirad-Ca, Programme coton, BP 5035 34032 Montpellier, France

RAYMOND Georges

Cirad-Ca, Programme coton, BP 5035 34032 Montpellier, France

Introduction

La production cotonnière a connu une augmentation continue en Afrique francophone depuis les années 1960, atteignant une croissance annuelle qui est passée de 7% à près de 15% depuis le début des années 1990. Cette progression a un impact favorable pour les recettes à l'exportation et pour les rentrées fiscales des pays concernés, en plus du revenu distribué en zone rurale, il est alors souhaitable qu'elle se poursuive, mais il aussi légitime de penser que l'organisation de la production, mise en place depuis les années 1950, nécessite d'être ajustée.

Ce souci d'évolution organisationnelle n'est pas récent, il s'est exprimé, à l'occasion des deux crises cotonnières des années 1980, dans les domaines de l'approvisionnement des intrants et dans le mécanisme du prix payé aux paysans producteurs. L'approvisionnement des intrants a connu une libéralisation partielle depuis cette date, sous des modalités diverses pour des résultats mitigés. Au Mali, la fourniture des herbicides, intrants jugés comme moins majeurs, a commencé à être directement assurée par les opérateurs privés au début des années 1990. Au Bénin, la libéralisation partielle s'est traduite par le découpage de la mise en place des intrants dans la zone cotonnière entre des adjudicataires locaux, sans effet réel sur le prix, pour des résultats très discutables au cours des dernières années (Bidaux et Raymond, 1997). Dans le domaine du mécanisme des prix, c'est aussi à la fin des années 1980 qu'est adopté le principe¹ de prix plancher fixé et annoncé avant la campagne et de "ristourne" calculé une fois la fibre vendue (Fok et Raymond, 1995). Fondamentalement, on est passé d'un système de prix fixe datant de 1952 (Fok, 1993) à un système de prix minimum.

Les actions mises en oeuvre jusqu'à une date récente ne remettent pas en cause le caractère d'intégration du système d'organisation de base de la production cotonnière en Afrique

¹ Ce principe répondait au double souci d'une meilleure connexion avec le marché mondial et de mieux faire bénéficier les paysans des conjonctures favorables du marché mondial. L'application du principe a suivi des modalités différentes, au Bénin, la ristourne vient en recette collective des groupes de producteurs alors qu'au Mali, cette ristourne est répartie individuellement entre les producteurs.

francophone, c'est-à-dire l'association de l'approvisionnement des intrants, de l'octroi de crédit, et de l'exclusivité de la commercialisation du coton-graine. Ce n'est plus le cas dans le débat des deux dernières années à travers lequel un système alternatif qualifié de système libéralisé est mis en avant, générant parfois des réactions passionnées.

Notre contribution ici ne vise pas à une négation totale des arguments avancés en faveur de la libéralisation de la commercialisation du coton-graine, il se propose d'explicitier les hypothèses sous-jacentes aux analyses et aux options de réorganisation des filières retenues par la Banque mondiale à travers divers documents récents qu'elle a commandités ou signés (Banque mondiale, 1998, Purcell et Diop, 1998, Varangis, et al., 1995). Il nous semble que, si certaines analyses sont faussées par généralisation ou exagération des phénomènes négatifs observés, ces mêmes analyses contribuent aussi à identifier les problèmes et à interpeller pour imaginer des solutions adaptées et efficaces pour les résoudre. La solution préconisée par la Banque mondiale, à savoir le passage plus ou moins brutal à un système totalement libéralisé, nous paraît certes inadapté dans le contexte actuel des pays concernés, mais on ne peut occulter la nécessité de rechercher des solutions aux problèmes identifiés. Une voie reçoit aujourd'hui un certain consensus, même si les modalités de mise en oeuvre restent floues, elle concerne la promotion d'un cadre institutionnel plus favorable aux producteurs pour leur participation effective au destin des filières cotonnières et à la défense d'une part équitable dans le bénéfice économique de ces filières. Nous rappellerons cependant que la situation globalement très positive des filières cotonnières en Afrique francophone est avant tout le résultat d'une évolution, nous pensons qu'il reste un espace d'évolution à partir du système d'organisation actuel, cet espace mérite d'être exploité. L'analyse historique indique néanmoins que les évolutions passées ont bénéficié des alliances favorables, en particulier celle des bailleurs de fonds, en conséquence, les évolutions souhaitées pour l'avenir peuvent difficilement se passer de ces mêmes alliances.

Les éléments d'inefficacité perçus

Trois ordres de critique

Les analyses menées par ou sous l'égide de la Banque mondiale ces dernières années ont souligné d'abord les résultats positifs des filières cotonnières en Afrique francophone, les critiques formulées ont été présentées comme émanant du souci de poursuivre voire renforcer les résultats obtenus. On peut regrouper la vingtaine de critiques identifiées dans les trois documents cités en trois ensembles, celui visant l'iniquité dans la redistribution de revenu des filières, celui touchant à l'inefficacité du système de monopole² et enfin celui portant sur la gestion des filières cotonnières. Nous nous limitons ici à rapporter les critiques formulées, en renvoyant parfois aux notes de page pour indiquer les erreurs d'appréciation/observation ou généralisations.

² Est ainsi appelé le système dans lequel une compagnie jouit seul du droit de commercialiser le coton-graine produit par les paysans, comme c'est le cas en Afrique francophone. L'inconvénient d'une telle appellation est que celle-ci est très connotée sur le plan théorique en économie alors que cette appellation n'est pas forcément la plus appropriée (cf. infra).

Paysans victimes de distribution inéquitable du revenu

C'est l'appréciation de la faiblesse du prix d'achat payé aux producteurs qui conforte les analystes de la Banque mondiale dans le caractère inéquitable de la distribution actuelle des filières cotonnières en Afrique francophone. Cette appréciation provient de la comparaison³ du ratio prix payé aux producteurs sur prix mondial, entre les pays de la zone franc et d'autres pays cotonniers comme l'Inde et le Zimbabwe. Contre un ratio d'environ 65-70% dans ce dernier pays, les paysans cotonniers de la zone franc ne jouissent que d'un ratio de 35-45%. Une telle comparaison conduit à penser qu'il y a une "captation" de la valeur ajoutée de la filière en aval de la production.

L'appréciation négative est renforcée par la considération que les sociétés cotonnières font supporter indûment des coûts de transaction élevés dans l'exercice de certaines fonctions. On indique que les frais de stockage⁴ du coton-graine sont supportés par les villageois, et que les frais financiers attachés aux intrants fournis sont élevés du fait du système actuel d'acquisition⁵ des intrants (qui conduit à supporter environ 18 mois d'intérêt).

Inefficacité inhérente au système de monopole

C'est dans ce deuxième domaine de critiques qu'on trouve l'affirmation sur la causalité des phénomènes négatifs indiqués précédemment. C'est le système de monopole de commercialisation du coton-graine qui est responsable de la faiblesse du prix payé aux paysans, aussi la production observée est jugée comme inférieure à celle qu'on aurait eue si le prix n'avait pas été si faible. Cette production ne pouvait être plus forte par ailleurs, selon les analystes de la Banque mondiale, puisque le système de monopole a volontairement contraint les capacités d'égrenage. Ces observations paraissent si évidentes à leurs auteurs qu'elles leur semblent ne pas nécessiter d'explication, du fait du cadre théorique de leur raisonnement⁶.

³ Ce type de comparaison peut induire en erreur s'il y a des différences notables dans les conditions d'infrastructures de communication, dans les politiques de soutien aux prix ou de subvention des intrants, dans l'existence de cultures alternatives de rente (alors qu'il y a en même temps une volonté de s'appuyer sur la production locale de coton pour approvisionner une importante industrie textile)...

⁴ Le rapport de Purcell et Diop (1998) n'est pas très clair pour savoir de quel stade de stockage il s'agit, avant la commercialisation au niveau de chaque exploitation, ou après la commercialisation au niveau des villages. La tendance à la généralisation de la commercialisation par les associations villageoises, ou le versement à ces dernières de prime de gardiennage des silos villageois, sont des éléments qui n'ont pas été bien appréhendés.

⁵ Il se pose ici une question réelle de compromis satisfaisant entre la réduction de la durée du crédit (donc du délai entre les commandes fermes et la livraison) et la garantie de disposer des intrants aux qualités et quantités voulues et au bon moment. Le souci de réduction des frais financiers peut faire courir un risque significatif dans la qualité du service d'approvisionnement en intrants, dont les impacts économiques négatifs peuvent dépasser le gain espéré de la réduction des frais financiers.

⁶ Implicitement, un prix plus élevé induit nécessairement une production plus élevée, mais cela est discutable (voir infra). Il est vrai que, dans tous les pays cotonniers de la zone franc, on observe que les capacités d'égrenage sont très saturées. On peut penser que cela est conforme à la rationalité du système de monopole, mais il peut y avoir d'autres raisons. En l'occurrence, les crises cotonnières des années 1980 ont eu pour conséquence de bloquer les investissements, on s'est trouvé alors au début des années 1990 avec une insuffisance des capacités d'égrenage exacerbée par une adhésion phénoménale des paysans à la culture cotonnière. On ignore aussi que toutes les compagnies cotonnières dans la zone franc ont l'obligation d'acheter tout coton offert par les paysans, limiter volontairement les capacités d'égrenage est donc un jeu politique dangereux. C'est en partie en raison de cette obligation que le Mali a dû faire égrener un peu de son coton par la Côte d'Ivoire en 1992/93, avec des coûts

Le système de monopole est aussi source d'inefficacité par manque d'information ou par comportement abusif. On signale que les paysans ignorent les prix des intrants, cela conduit alors les paysans à ne pas savoir les utiliser de manière optimale⁷. On déplore aussi les délais importants de paiement, signe tangible de l'abus de pouvoir des sociétés cotonnières⁸. de manière subsidiaire, on indique également que c'est le système de monopole national appliqué dans tous les pays de la région qui empêche la réalisation du commerce régional considéré comme d'emblée plus efficace économiquement.

Critiques contre la gestion des secteurs coton

Dans le domaine de la gestion des secteurs cotonniers, c'est la taxation qui est mise à l'index, tant pour le caractère excessif du prélèvement que pour le manque de transparence⁹, cela se répercute alors négativement sur le prix payé aux producteurs. L'option actuelle de la stabilisation du prix aux producteurs fait l'objet d'une double critique à partir de la distinction de la stabilisation inter-annuelle¹⁰ et de la stabilisation intra-annuelle¹¹.

La volonté de la stabilisation inter-annuelle a été à l'origine des caisses de stabilisation qui ont connu une évolution dans leur fonctionnement. Même si le fonds de stabilisation est devenu spécifique au coton dans de nombreux pays, ce qui constitue un progrès¹², on considère que le risque de non-mobilisation effective du fonds demeure¹³, et que même si cette mobilisation est possible, l'alimentation de ce fonds ne permettrait jamais une stabilisation satisfaisante du fait que les baisses importantes de cours mondiaux ont une certaine durée (plusieurs années).

Si la remise en cause de la stabilisation inter-annuelle n'est pas récente, celle portant sur la stabilisation intra-annuelle est surprenante. Celle-ci procède de l'observation que, sur les marchés mondiaux des produits, les fluctuations intra-annuelles sont faibles en regard des fluctuations

prohibitifs.

⁷ Cette observation est étonnante et elle est contraire aux résultats de nombreux travaux indiquant la tendance à l'ajustement des doses d'intrants (diminution en l'occurrence) en fonction de l'évolution des prix des intrants(Afrique Agriculture, 1995); Berckmoes, 1990 #15; Cousinié, 1993 #23; Fok, 1993 #231; (Programme coton, 1998)

⁸ Une forte progression de la production, dans un contexte de réduction du personnel d'encadrement, peut induire des conséquences négatives comme dans le délais de paiement du coton-graine commercialisé. Il est difficile de porter une appréciation absolue sur le délais de paiement. Au Nord du Mozambique, une production de 20 000 tonnes de coton-graine est commercialisée sur près de 7 mois, on peut imaginer le délais de paiement entre la récolte et la commercialisation. En Tanzanie, il est fréquent que le coton est payé avec plus d'une année de retard(Dercon, 1994), c'est une raison majeure du recul de la production cotonnière de ce pays depuis une dizaine d'années.

⁹ Il y a de ce point de vue une bonne convergence de vue de part et d'autre de l'Atlantique. Sachant que le coton contribue de manière très substantielle dans les recettes fiscales de l'État dans certains pays, la question est posée de trouver un mécanisme et un niveau de taxation qui soient à la fois favorables aux producteurs et aux recettes de l'État.

¹⁰ Cette stabilisation se réfère à la réduction des fluctuations du prix entre les années successives.

¹¹ Cette stabilisation se réfère au contrôle de la variation du prix dans une année. Cette variation est nulle dans le système actuel.

¹² On s'affranchit, théoriquement, de voir le fonds constitué par les paysans cotonniers utilisé au profit des autres producteurs comme cela pouvait être le cas avec une caisse de stabilisation unique pour toutes les productions.

¹³ Façon diplomatique d'évoquer les détournements.

entre les années. Cette observation conduit à considérer que la stabilisation intra-annuelle est inutile. Elle est d'autant plus inutile, selon les analystes de la Banque mondiale, que les paysans étalent les risques sur plusieurs productions agricoles. Ces observations sont à la base de la recommandation de supprimer la garantie d'un prix officiel applicable toute l'année¹⁴.

La remise en cause se porte aussi sur le système du prix pan-territorial, c'est-à-dire l'application d'un prix identique dans tout le pays, quelles que soient les distances des usines. Ce système est considéré comme contraire à la bonne affectation des ressources, en encourageant les zones éloignées à produire du coton au même titre que les zones proches des usines ou des services nécessaires à la production¹⁵. On recommande alors d'appliquer des prix plus faibles aux zones éloignées pour compenser les coûts de transaction plus élevés (par exemple les coûts de transport du coton-graine).

A propos du crédit accordé pour l'utilisation des intrants, les analystes de la banque mondiale tendent à admettre implicitement que l'octroi du crédit intrant doit être associé à la commercialisation du coton-graine, mais il reste une double critique. Elle se porte d'abord sur la spécificité du crédit au profit de la culture cotonnière, de sorte que les autres cultures ne peuvent en bénéficier¹⁶. Elle dénonce ensuite le fait que le coton est "pris en otage" pour le crédit intrants, alors qu'une partie de la production cotonnière d'un paysan suffirait pour couvrir le crédit intrant, le reste pouvant servir de collatéral pour les autres besoins de crédit du paysan¹⁷.

L'option jugée injustifiée de la trituration locale des graines et la dénonciation de la subvention de l'industrie textile par les filières cotonnières constituent les deux critiques majeures relatives à la gestion des secteurs cotonniers. Les analystes de la Banque mondiale recommandent l'exportation¹⁸ des graines plutôt que leur valorisation locale, en se fondant sur deux arguments liés. Le marché mondial¹⁹ offre, selon eux, des prix plus avantageux que le prix de cession aux

¹⁴ Cette garantie a été obtenue en Afrique occidentale en 1952, environ trente ans après que d'autres puissances coloniales l'appliquèrent en d'autres parties de l'Afrique.

¹⁵ Le raisonnement adopté s'oppose à celui qui sous-tend la notion d'aménagement du territoire. La suppression du système de prix pan-territorial revient à accorder une prime de situation aux zones proches des usines, il peut en découler, en absence d'alternative de production de rente, un flux migratoire vers ces zones avec exacerbation de la pression sur les terroirs correspondants, tout en vidant les zones de départ.

¹⁶ Cette critique ne fait pas cas de la fréquence du phénomène appelé "détournement" des intrants coton sur les autres cultures, elle occulte aussi le fait que plusieurs sociétés cotonnières proposent aussi des engrais complexes céréales, destinées spécifiquement à ces cultures, octroyés également à crédit qui est couvert aussi par la commercialisation des céréales.

¹⁷ Il est posé ici le problème de la satisfaction des divers besoins de crédit du monde rural, problème qui est général aux pays en développement et qui n'a rien de spécifique aux zones cotonnières. Les expériences récentes au Mali montrent que le coton peut en effet servir de collatéral pour divers crédits, notamment les crédits de consommation (pour l'achat de réfrigérateurs, de téléviseur ou de magnétoscope...) mais qu'une mauvaise coordination des institutions financières offrant les crédits a débouché sur une situation de surendettement d'un nombre significatif de paysans.

¹⁸ Pour des pays très distants de la mer, l'exportation est simplement à rentabilité négative du fait du coût de transport.

¹⁹ L'existence et l'importance du marché mondial pour les graines de coton est un sujet de débat. Il est vrai qu'il n'y a pas de cotation spécifique des graines de coton au niveau mondial, ce fait est avancé pour indiquer que le marché mondial des graines de coton est très limité, et en conséquence, la mise sur ce marché de toutes les graines de coton de l'Afrique francophone aura pour conséquence un effondrement des cours, à supposer même qu'on arrive

usines de trituration. Ce prix de cession aux usines de trituration est excessivement bas, en raison de l'intégration égrenage et trituration qui rend artificielle ou opaque²⁰ la fixation du prix des graines de coton, au détriment des producteurs de coton. Dans plusieurs pays, l'État est intervenu pour fixer le prix de cession du coton fibre aux filatures nationales, rendant ce prix inférieur à ce qu'il aurait dû être selon la situation du marché mondial, on a de fait une subvention de l'industrie textile (Theulet, 1995) supportée par les paysans producteurs de coton. Il y a une bonne convergence des observateurs pour dénoncer cette anomalie qui est cependant d'une ampleur limitée²¹.

Le renforcement de l'implication des Organisations paysannes dans la gestion des filières cotonnières est aussi un sujet de grande convergence, la divergence porte par contre sur les modalités de ce renforcement. Soulignons seulement que les analystes de la Banque mondiale sont opposés²² aujourd'hui, après avoir été favorables, à l'entrée de ces Organisations dans le capital des sociétés cotonnières ou usines d'égrenage privatisées.

Une approche fondamentalement libérale pour la réorganisation des filières cotonnières

En dépit de la multitude de critiques dont beaucoup sont biaisées par une certaine méconnaissance, des erreurs d'observation ou des généralisations abusives, les critiques majeures tendent principalement à faire passer une approche ultra-libérale dans la réorganisation des filières cotonnière.

Selon cette approche le prix ne doit plus être administré, une telle position conduit à remettre en cause le mécanisme de fixation du prix et de la stabilisation de ce dernier. Pour faire passer ce message, on montre que, lorsque le prix est administré, il est défini au détriment des intérêts des paysans. Au contraire, lorsqu'on laisse le marché soumis au régime concurrentiel fixer le prix, celui-ci est censé être automatiquement plus favorable. Puisque le marché, cette "main invisible", fait si bien les choses, il ne faut surtout pas laisser subsister tout dispositif qui pourrait entraver son fonctionnement. Les dispositifs ou mécanismes de stabilisation, inter-annuelle ou intra-

à trouver preneur. A cela on oppose le fait que les graines de coton ne sont pas un produit spécifique; c'est un substitut à d'autres graines oléagineuses, pour lesquelles il y a bien un marché mondial.

²⁰ Le fait que la trituration a été implantée partout par la CFDT, avec sa technologie, alimente en effet les suspicions. Néanmoins, la situation d'intégration est très variée entre les pays, dans certains pays, à la suite d'analyse financière des filières cotonnières, il y a eu relèvement substantiel des prix de cession des graines aux huileries (cas du Mali vers 1992).

²¹ Globalement, l'ensemble des pays africains de la zone franc valorise moins de 5% du coton localement produit, et c'est la Côte d'Ivoire qui contribue à relever la moyenne d'ensemble. L'impact de l'anomalie de la subvention indiquée est donc limité. Par ailleurs, cette anomalie ne prévaut pas dans tous les pays.

²² Cette position s'appuie sur le raisonnement suivant : le fonctionnement de ces sociétés ou usines à la suite de la libéralisation devrait faire tendre les profits vers zéro du fait de la concurrence, les paysans auraient alors mieux à faire que de placer leur argent dans ces unités. Ce raisonnement comporte une faille. Si la tendance vers zéro du profit est vraie, alors on peut se demander qui va investir en prenant les unités à privatiser. En cas d'absence d'intérêt des investisseurs, la concurrence souhaitée sera alors simplement virtuelle. Si par contre les investisseurs placent tout de même leur capital, c'est qu'ils n'en attendent pas des profits nuls et on peut leur faire confiance de veiller qu'il n'en soit pas ainsi.

annuelle, doivent en conséquence être supprimés, le marché concurrentiel ne peut cohabiter avec eux.

Ainsi, le raisonnement économique des analystes de la Banque mondiale s'appuie sur ce qu'il est convenu d'appeler la théorie classique, très basique, supposant que la meilleure coordination des acteurs économiques provient de celle du marché. Le caractère simplificateur et irréaliste de cette théorie, même dans des contextes où les hypothèses sous-jacentes sont mieux respectées, est dénoncé depuis très longtemps, il est étonnant de voir projeter cette théorie à des contextes plus complexes des pays africains, où les hypothèses sous-jacentes peuvent difficilement s'appliquer.

Il est important de souligner que, selon l'approche suivie, ce qui est recherché est l'adoption d'un système libéralisé, la privatisation des sociétés cotonnières, qui défraie beaucoup de passion et de polémique, ne constitue qu'une étape. La privatisation correspond à un changement de nature de la propriété des sociétés ce seul changement ne suffit pas pour conduire à un système concurrentiel. Pour se prémunir contre une fausse libéralisation, la Banque mondiale est soucieuse de parvenir à une cohabitation de sociétés à poids économiques et financiers assez équilibrés. Si, après la privatisation et la libéralisation, il y a une société qui réunit encore les intérêts de l'État et ceux de son allié avant la libéralisation, et si cette société dispose de moyens financiers importants, il y a un risque de "dumping" pour faire disparaître les autres sociétés, auquel cas la libéralisation avortera. Pour contrer cela, l'idée a été émise de favoriser l'entrée des grands opérateurs internationaux qui peuvent ainsi décourager la tentation de dumping. On ne dit cependant rien du risque que ces grands opérateurs internationaux²³ peuvent jouer du dumping à leur profit.

Bien que cela apparaisse moins dans les documents plus récents, les analystes de la Banque mondiale semblent admettre que la libéralisation des filières cotonnières nécessite une phase de transition (Varangis, et al., 1995). Cette transition touche d'abord à la privatisation des sociétés cotonnières existantes, plus précisément des unités d'égrenage, comme nous l'avons déjà indiqué, mais il y a d'autres mesures en vue. Il s'agit de dissocier l'activité commerciale (achat, transformation du coton-graine) des activités d'encadrement et d'approvisionnement nécessaires à la production. Il s'agit aussi de libéraliser l'approvisionnement des intrants et de la commercialisation du coton-graine. Il s'agit ensuite de la libéralisation de l'exportation du coton fibre avec révision de la taxation qui y est associée. Dans la perspective d'une libéralisation achevée, l'État ne devrait plus conserver de rôle que dans la conduite de la recherche et de la vulgarisation, du contrôle de la qualité, de la formation et de l'éducation et enfin de l'information sur les marchés.

Discussions des fondements théoriques attachés au choix de la libéralisation

Notre objectif ici n'est pas de discuter des observations factuelles incorrectes ou des

²³ Il est bon d'avoir une idée de la puissance financière de ces grands opérateurs. Monsanto, présenté encore peu comme un ogre dans le domaine de la biotechnologie et a absorbé diverses firmes, vient lui-même d'être racheté par AHP (American Home Products) au prix de 33 Milliards de dollars US (20 000 Milliards FCFA).

généralisations abusives, ou encore de l'erreur d'attribuer à une forme d'organisation de la production cotonnière les effets négatifs de décisions macro-économiques des Etats concernés (ex. la taxation, la subvention de l'industrie textile). Nous voulons ici mettre en lumière les failles du raisonnement économique qui sous-tend les recommandations pour la libéralisation du système actuel.

Comme nous venons de le signaler, l'option de la Banque mondiale, en faveur de la libéralisation, repose sur la théorie classique qui donne la primauté au prix et qui considère que le marché est la meilleure coordination pour le définir au profit des producteurs. Cette position est discutable, surtout dans le contexte africain considéré, nous allons nous attacher à indiquer que si le facteur prix est certes important, il n'est pas toujours aussi important que les facteurs non-prix, en raison des imperfections de marchés qui empêchent les marchés de fonctionner correctement. Nous procédons ensuite à souligner que, pour analyser les filières cotonnières en Afrique francophone, la référence implicite à la théorie du monopole, toujours dans le cadre de la théorie classique, n'est pas pertinente et que d'autres outils théoriques méritent d'être valorisés.

Effet trop exclusif au facteur prix

De manière ironique, c'est la publication des travaux de (Lele, et al., 1989), sur financement de la Banque mondiale, qui a contribué le plus à faire percevoir la nécessaire distinction des facteurs prix et non-prix, ainsi que leurs effets respectifs. De manière résumée, les facteurs prix concernent les prix, les coûts et les revenus, alors que les facteurs non-prix concernent tout ce qui peut avoir un impact sur le niveau des facteurs prix. A titre d'illustration, l'insuffisance d'un réseau de distribution en brousse africaine a deux conséquences sur le coût d'utilisation des intrants, la première affecte le prix au niveau du magasin de brousse du distributeur (qui doit intégrer au moins les frais élevés du transport), la deuxième se rapporte au coût du déplacement du paysan parfois fort éloigné de ce magasin (alors que ce même paysan peut avoir à se déplacer à plusieurs reprises pour obtenir ce qu'il recherche du fait du manque d'information sur les stocks au niveau du magasin). Les travaux évoqués²⁴ ont comparé les performances des filières cotonnières en Afrique, en opposant les pays anglophones (Tanzanie, Malawi, Nigeria, Kenya) et les pays francophones (Sénégal, Cameroun). Il ressort que ces pays se distinguent par le type d'intensification de la production cotonnière, le modèle intensif observé en Afrique francophone (par opposition au système extensif de l'Afrique anglophone) est fondamentalement le résultat de la prise en compte des facteurs non-prix (vulgarisation, formation, recherche, système d'approvisionnement des intrants...), alors qu'en Afrique anglophone, on n'a considéré que le facteur prix de manière exclusive. On sait que dans le système francophone, la production n'a pas cessé de progresser, à l'inverse des pays anglophones.

L'observation de l'importance des facteurs non-prix n'est bien sûr pas spécifique au coton, il s'agit d'un enseignement jugé primordial pour promouvoir le développement de l'agriculture en général, (Krueger, et al., 1988) l'a mentionné même si les facteurs non-prix mis en exergue ont concerné surtout les mesures macro-économiques. Dans le domaine de l'intensification du recours aux

²⁴ Il semble que, pour l'entente cordiale, il n'est pas de bon ton aujourd'hui de mentionner ces travaux à la Banque mondiale.

engrais, le caractère primordial des facteurs non-prix (préparation du secteur privé, faciliter l'octroi de crédit à ce secteur, promouvoir un réseau de distribution décentralisé, système d'information, crédit aux paysans...) a été souligné (Feder, 1980, Gergeley, 1992, Larson et Frisvold, 1996).

Non seulement les facteurs non-prix sont importants, il semble bien qu'ils sont même plus importants que les facteurs prix. (Strasberg, 1997), en se concentrant sur le cas du Nord du Mozambique, où interviennent plusieurs opérations cotonnières avec des approches différentes de service d'appui aux paysans, a conclu que c'est le degré d'encadrement plus ou moins effectif qui explique les différences de performance observées. (Fontaine, 1987), en se penchant sur le cas du Kenya et de la Tanzanie, met en évidence que les politiques axées uniquement sur le facteur prix n'ont pas eu les résultats escomptés. (Opira Otto, 1997) s'est engagé dans la mise au point d'un modèle économétrique pour cerner les effets du prix sur la production cotonnière de l'Ouganda. En constatant que les effets attendus de la politique du prix ont été nuls, il conclut qu'il est vain de procéder à l'analyse des politiques cotonnières sans prendre en compte les facteurs non-prix, il va jusqu'à prédire la faillite de toute politique qui ne miserait que sur le facteur prix.

Nous avons avancé la notion de "l'illusion prix" dans un précédent travail (Fok, 1995). Une augmentation du prix payé aux paysans n'engendre pas forcément une amélioration pour les paysans et pour le pays concerné, si cette augmentation de prix modifie les conditions de production, en décourageant en particulier l'emploi des intrants de sorte que les rendements baissent notablement. Il en découle qu'une augmentation du prix d'achat du coton peut se traduire par une baisse du revenu du paysan et une baisse de la production totale du pays.

Tableau 1 : Comparaison des revenus suivant deux modes de commercialisation/encadrement de la production cotonnière au Nord du Mozambique, 1993/94

	Commerçant		Compagnie cotonnière		
Prix d'achat coton-graine	1300	2300	1 100	1 100	1 100
Rendement (kg/ha)	200	200	450	1 450	1 050
Revenu brut (MT/ha)	260 000	460 000	495 000	1 595 000	1 155 000
Coût intrants (MT/ha)	0	0	35 000	685 000	685 000
Revenu net (MT/ha)	260 000	460 000	460 000	910 000	470 000
Ratio input/output (%)	0	0	7	43	59

Il paraîtrait pourtant censé d'espérer qu'une augmentation du prix n'induisse que des effets positifs, l'erreur attachée à cette première analyse est de supposer que "toutes choses restent égales par ailleurs", "l'illusion prix" que nous révélons souligne que toutes choses peuvent ne pas rester égales par ailleurs. Lorsque l'augmentation du prix est réalisée par la déstructuration des divers services ou fonctions d'appui à la production (c'est-à-dire les facteurs non-prix), les conditions de réalisation de cette production sont modifiées et peuvent conduire à une baisse de la production.

Il n'est pas l'objet d'approfondir la nature et la façon d'appréhender les facteurs non-prix, nous

avons commencé à les classer et les analyser dans une autre étude (Fok, 1997).

Minimisation injustifiée des imperfections de marchés

Selon nous, la raison principale qui rend mineur le facteur prix face aux facteurs non-prix réside dans le fait que les marchés fonctionnent de manière imparfaite, qu'il s'agisse des marchés des produits (produits de rente ou produits vivriers), des marchés financiers (qui conditionnent le crédit), des marchés de service (fourniture d'intrants, information technique...). (Fafchamps, et al., 1994) ont très bien identifié les imperfections de marchés dans le cas africains, en soulignant leur impact sur l'alourdissement des coûts de transaction et identifiant ainsi les rôles possibles de l'État pour améliorer le fonctionnement des marchés. Nous avons, dans l'analyse de l'histoire de la promotion de la production cotonnière dans le monde, classé les diverses interventions observées des Etats en fonction des imperfections de marchés visées (Fok, 1997), mais le travail doit être poursuivi pour déboucher par exemple sur un guide utile dans l'analyse des filières cotonnières pour identifier les actions de correction à mener.

C'est la prise en compte des imperfections de marchés qui nous amène à prédire les effets négatifs de certaines libéralisations annoncées. Dans le cas spécifique de la libéralisation de l'approvisionnement en intrants des paysans en Afrique Sub-saharienne, nous avons souligné (Fok, en cours de publication) les risques que la libéralisation conduise soit une absence de service d'approvisionnement soit à une dégradation des conditions de ce service (en termes de prix, de qualité, de quantité, de disponibilité à temps), en complétant ainsi l'analyse de (Upton, 1992) par la prise en compte de l'aversion au risque des petits paysans.

Les imperfections de marchés reposent sur des éléments structurels, elles ne peuvent être corrigées du jour au lendemain, elle peuvent seulement évoluer de manière graduelle, c'est cette vision qui nous fait préférer l'option pour la poursuite de l'évolution des systèmes coton plutôt qu'un changement brutal (voir infra).

Inadéquation de la l'application de la théorie du monopole

Nous abordons un autre point fondamental de l'approche pour appréhender l'analyse des filières cotonnières en Afrique francophone. Nous avançons que la référence, implicite ou explicite, à la théorie du monopole est inadéquate. Il y a par contre d'autres outils théoriques qui méritent d'être explorés, cela doit être pris en compte dans l'orientation de nos travaux.

Le fait que les paysans cotonniers ne peuvent vendre leur production qu'à un seul opérateur conduit à parler de monopole d'achat²⁵. Le danger est que, en parlant de monopole d'achat, on fait référence implicitement à la théorie économique du monopole dont les conclusions quant à l'iniquité dans la répartition du bien-être entre les opérateurs économiques sont bien connues.

²⁵ En économie, on parle de monopole quand il y a un seul vendeur, et de monopsonie quand il y a un seul acheteur. Dans le cas des filières cotonnières, on devrait donc parler de monopsonie pour la commercialisation du coton-graine. Néanmoins, dans le cas général, on recourt au terme générique de monopole, car l'analyse économique du monopole et du monopsonie est la même.

Pour cette raison, on comprend l'attitude de la CFDT à toujours préférer parler d'exclusivité d'achat sans cependant bien expliquer sa position.

Selon la théorie économique, qui considère la maximisation du profit comme l'objectif final des entrepreneurs, en situation de monopole, la maximisation du profit (lorsque la productivité est décroissante) aboutit à produire pour égaliser la recette marginale et le coût marginal. Par rapport à la situation de concurrence parfaite (où on produit jusqu'à égaliser le coût marginal avec le prix qui échappe au contrôle de chacune des entreprises), le monopole est amené à produire moins pour bénéficier d'un prix qui lui est plus favorable et qu'il détermine. C'est implicitement la référence à cette théorie qui conduit les analystes de la Banque mondiale d'une part à indiquer que les paysans cotonniers de la zone franc subissent des prix bas et d'autre part à rapprocher le manque de capacité d'égrenage à une volonté délibérée des sociétés cotonnières.

Le recours à cette théorie du monopole dans le cas des filières cotonnières de la zone franc est cependant inadéquat, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les conclusions de cette théorie ne sont pas conformes à la réalité. Le prix d'achat du coton-graine ne résulte pas, en Afrique francophone (mais c'est la même chose au Mozambique), d'un calcul de maximisation des sociétés cotonnières, c'est un prix administré défini voire imposé par l'État, parfois à des niveaux jugés inacceptable pour ces sociétés²⁶. Même si on peut arguer que les sociétés cotonnières peuvent jouer de leur influence pour faire adopter le prix qui les arrange, cela suppose que ces sociétés aient une bonne connaissance de l'évolution de leur coût marginal et qu'elles aient un parfait contrôle de la production faite par les paysans. La première condition est rarement remplie, même dans les entreprises des pays développés. La deuxième condition ne peut être jamais remplie en agriculture, la production est le fait des paysans et non des sociétés qui achètent leur production.

En second lieu, la théorie économique, surtout lorsqu'on se place dans le cadre classique ou néo-classique, fait abstraction du temps, cela biaise les conclusions qui en découlent. Les relations de production et d'échange se déroulent dans la durée, les conditions de réalisation de la production et des échanges à l'année N influent sur celles de l'année N+1 voire des années suivantes. La théorie du monopole se préoccupe seulement du profit de l'année N mais ignore totalement le profit des années suivantes. Cela est évidemment irréal, un investisseur qui s'engage dans une production, ou dans un échange, est préoccupé de ses relations avec ses fournisseurs ou acheteurs dans la durée et pas seulement sur une seule année. La théorie du monopole est alors insatisfaisante car elle laisse supposer que ce qui maximise le profit de l'année N maximise aussi le profit des années suivantes, mais cela n'est pas du tout démontré, il y a même des raisons de penser que c'est le contraire qui se produirait. Il faudrait alors procéder à maximiser le profit sur une période, c'est une démarche qui n'est pas suivie, elle est d'ailleurs très ardue et le calcul mathématique exigerait certainement des hypothèses de simplification pour déboucher sur des résultats.

²⁶ Tout dernièrement, au Mozambique, les compagnies cotonnières ont refusé de procéder à la commercialisation du coton-graine au prix fixé par l'État, le jugeant incompatible avec la situation du marché mondial et à leur survie financière.

La mise en perspective des relations de production et d'échange dans la durée d'une part, d'autre part l'influence de ces relations d'une année sur celles des années qui suivent amènent à placer les activités de production et d'échange de coton sur le terrain de la coopération et ouvrent ainsi une perspective nouvelle d'analyse des filières cotonnières. La production cotonnière à une période donnée est le résultat d'un état particulier de coopération (satisfaisant ou pas du tout satisfaisant) entre tous les opérateurs impliqués, toute modification des règles de fonctionnement des filières cotonnières améliore ou détériore la perception de la coopération et fait progresser ou régresser la production ou la performance économique des filières.

La théorie économique dominante ne considère pas les échanges économiques sous l'angle de la coopération, puisqu'elle considère que les opérateurs économiques maximisent leurs objectifs de manière distincte. Par contre, la théorie appelée "théorie des jeux" prend en compte les interactions entre les acteurs, elle conclut que la coopération est économiquement plus efficace. Divers modèles ont été établis pour aborder les questions économiques, les modèles les plus simples abordent un seul cycle de jeu avec des joueurs à égalité d'information et d'influence, le plus célèbre de ce modèle étant le "dilemme du prisonnier". D'autres modèles plus complexes permettent de considérer des jeux indéfinis, la qualité de réalisation du jeu une année a des répercussions sur le déroulement du jeu des années suivantes. Enfin, des modèles existent pour prendre en compte l'inégalité d'influence entre les joueurs, avec en particulier un joueur à influence dominante. Il s'agit de modèles qui correspondent assez bien au "jeu" qui associe une grosse société cotonnière et une multitude de petits paysans à faible pouvoir individuel et souffrant de manque d'information.

Il nous semble que le recours à cette théorie permet de procéder à une analyse plus riche des filières cotonnières, il serait pertinent de mieux investir cette théorie.

Pour une autre approche de l'évolution des filières cotonnières

Dans le dernier document de la Banque mondiale, cette institution voit deux approches possibles pour améliorer les performances des filières cotonnières (Banque mondiale, 1998), soit un changement assez radical en passant au système libéralisé, soit des ajustements à partir du système actuel. La Banque mondiale opte pour la première voie en indiquant qu'elle ne voit pas les possibilités d'amélioration à partir du système actuel. Nous préférons la deuxième approche, d'une part parce qu'elle comporte moins de risque d'effondrement de la production à la suite d'un bouleversement du système, d'autre part elle nous semble plus conforme à l'histoire de l'évolution des filières cotonnières concernées.

La référence au jeu nous permet d'explicitier notre position. Le changement de l'organisation des filières cotonnières peut être perçu comme un changement de jeu, un changement de règles en restant dans le même jeu ou une amélioration de la façon de jouer en restant dans les mêmes règles. La frontière entre changement de jeu et simple changement de règles du même jeu n'est pas toujours facile à discerner, c'est le degré de changement des règles qui permet de dire si on change de jeu. Il nous semble que le caractère radical du changement prôné par la Banque mondiale correspond à un changement de jeu dont on ignore comment il sera joué, c'est comme une invitation à l'inconnu. La prudence nous conduit à préférer une évolution plus progressive, comme une amélioration des règles du jeu et en aidant les acteurs à mieux jouer. Il nous semble

qu'il reste un espace pour l'évolution du système actuel, cette évolution concerne une taxation plus juste et plus transparente des filières, une réduction de la taxation des intrants pour encourager leur utilisation, elle devrait promouvoir la "capacitation" des organisations paysannes pour pouvoir jouer un rôle plus effectif et plus efficace dans la gestion des filières, elle devrait induire des contrats de performance à respecter par les sociétés cotonnières (à l'intérieur du processus actuel de contrat plan) pour obliger ces dernières à améliorer leur performance, elle devra aussi réduire les imperfections des marchés financiers en améliorant les interactions entre les institutions financières classiques et les micro-institutions d'épargne et de crédit villageois.

Tout comme les évolutions antérieures, l'évolution aujourd'hui souhaitée ne prendra pas place toute seule, elle se concrétisera seulement avec la participation des alliés, en particulier les bailleurs de fonds. Cela peut être illustré à partir de l'histoire du développement du coton au Mali que nous avons reconstituée (Fok, 1993). Le système²⁷ qu'on appelle parfois "système CFDT" avec annonce précoce du prix garanti toute l'année est appliqué en Afrique occidentale à la suite de la Conférence de Dakar de 1952, grâce à l'alliance de l'administration coloniale de l'époque, les industriels textiles de la France. et bien sûr la CFDT qui avait proposé l'adoption du système. Dans les années 1960 et 1970, c'est la participation financière de la France puis de la C.E.E., dans le cadre des projets de productivité, qui a permis la vulgarisation des thèmes techniques de l'agriculture moderne (culture attelée, engrais puis insecticides). A la fin des années 1970, au Mali, la formation des forgerons et l'extension du processus²⁸ a explicitement bénéficié du premier projet Mali Sud financé principalement par la Banque mondiale, la Caisse Centrale de Coopération Economique (aujourd'hui AFD) et la Coopération française. Au début des années 1980, c'est le mouvement des associations villageoises qui a reçu le coup de pouce pour donner la généralisation qu'on connaît aujourd'hui. Au milieu des années 1980, c'est le regroupement des Associations villageoises qui a été promu par les bailleurs de fonds, nul doute que cela a favorisé la concertation inter-villageoise ou inter-association qui a facilité la création du Syndicat des Producteurs de coton et de vivriers (SYCOV). Ce sont aussi les bailleurs de fonds qui ont été à l'origine de passage du prix fixe au prix minimum avec l'instauration d'un prix plancher auquel peut s'ajouter une ristourne, lors de la négociation de la troisième phase du Projet Mali Sud. La portée des diverses transitions évoquées est assez peu contestable, n'eût été le pouvoir de négociation des bailleurs de fonds, ces transitions auraient sans doute tardé à se concrétiser. Il n'est donc pas exact de dire que l'évolution est bloquée aujourd'hui, c'est une question d'y croire et de se donner les moyens nécessaires.

Conclusion : les sujets de recherche pour nourrir le débat

Notre contribution a visé à rapporter les critiques formulées contre l'efficacité des filières cotonnières en Afrique francophone, à fournir les éléments pour apprécier le degré de leur fondement, mais surtout elle s'attache à expliciter les fondements théoriques qui guident les appréciations et les recommandations des analystes de la Banque mondiale. La théorie du

²⁷ Il s'agit d'un système européen que les puissances coloniales, autres que la France, ont appliqué depuis 1910.

²⁸ Les forgerons formés constituent aujourd'hui une fédération qui a pris une grande autonomie et qui se charge de l'importation de la ferraille, du montage du matériel attelé et de la vente aux paysans.

monopole de l'économie sert de référence à l'analyse des filières cotonnières, les recommandations relèvent de la théorie classique qui considère que le marché permet la meilleure coordination possible, et qu'en conséquence aucune entrave ne doit subsister pour empêcher le marché de fixer le prix, d'où la condamnation de tout dispositif de stabilisation des prix.

La référence à la théorie classique de l'économie nous semble être inadaptée pour appréhender une situation de prix administré et des relations de production et commercialisation ancrées dans la durée. L'analyse historique de l'évolution des filières cotonnières, notamment dans le cas du Mali, rappelle que la performance actuelle de ces filières a été fondamentalement le résultat d'évolutions graduelles grâce à la complicité des bailleurs de fonds. Nous pensons qu'il reste d'importantes marges d'évolution, les exploiter nous paraît préférable à un changement radical du système, à condition que les alliances nécessaires se mettent en place.

Pour la conduite de nos travaux en économie, nos réflexions nous conduisent à considérer l'importance de mieux maîtriser la théorie des jeux pour l'appliquer à l'analyse des filières cotonnières. Pour continuer dans le débat d'idées sur la réorganisation des filières, il est utile de procéder à l'étude historico-économique des expériences en Afrique centrale et orientale qui a connu une transition du système de commercialisation du coton-graine, il y a un demi-siècle.

Bibliographie

Afrique Agriculture 1995 Pratiques paysannes au Bénin Intrants illicites, sous-dosage, non respect calendaire menacent le développement durable des cultures. In *Afrique agriculture*, pp. 26-28.

Banque mondiale, 1998. Politiques cotonnières en Afrique francophone, problématiques (version préliminaire). World Bank. 16 (+annexes) pp.

Bidaux, A. and G. Raymond, 1997. Evaluation du système d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles du Bénin. ACADE, CIRAD. Submitted to Rapport de mission d'évaluation. 53 (+annexes) pp.

Dercon, S. 1994. Peasant supply response and macroeconomic policies : cotton in Tanzania. *Journal of african countries* 2, :157-194.

Fafchamps, M., A. de Janvry and E. Sadoulet, 1994 Transaction costs, market failures, competitiveness and the state. Paper presented at the XXII International conference IAAE, Harare 22-29 August 1994. 12

Feder, G. 1980. Farm size, risk aversion and the adoption of new technology under uncertainty. *Oxford Economic Papers* 32, :263-283.

Fok, A. C. M., 1993. Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions : Les acteurs et les crises de 1895 à 1993. Document de travail de l'UR Economie des Filières 8. CIRAD, Montpellier. 237 pp.

Fok, A. C. M., 1995. The cotton sub-sector in Mozambique : institutional diversity, performance and prospects for improvement. CIRAD. Submitted to World Bank Expertise report for the Ministry of Agriculture and Fishing, Republic of Mozambique. 127 pp.

Fok, A. C. M., 1997. Etat, production et exportation cotonnières, industrie textile et développement économique. Une histoire économique du coton/Textile dans le monde. Doctorat en Economie, Univ. Montpellier I. 827 (en 3 tomes) pp.

Fok, A. C. M. (en cours de publication). Politique d'intensification de l'utilisation des intrants agricoles en Afrique au sud du Sahara : les conditions et limites de la libéralisation. .

Fok, A. C. M. and G. Raymond, 1995. Organisation locale d'adaptation au marché mondial du coton : le cas du Mali. In Matières premières, marchés mondiaux, déséquilibres, organisation, edited by S. Calabre, pp. 203-214. Ministère de la Coopération, Economica, Paris. 203-214

Fontaine, J.-M., 1987. Les projets de libéralisation des agricultures africaines : un point de vue critique appuyé sur les cas kenyan en tanzanien. *Eco. Soc.* :185-208.

Gergeley, N., 1992 Structural adjustment and input use in Africa. Paper presented at the FAO/FIAC Ad hoc Working Party on Fertilizer Marketing and credit, Rome, April 1992. 17

Krueger, A. O., M. Schiff and A. Valdès, 1988. Agricultural incentives in developing countries : measuring the effect of sectoral and economywide policies. *The World Bank Economy Review* 2, :255-271.

Larson, B. A. and G. B. Frisvold, 1996. Fertilizers to support agricultural development in Sub-Saharan Africa : what is needed and why. *Food Policy* 21, :509-525.

Lele, U., N. Van de Walle and M. Gbetibouo, 1989. Cotton in Africa : an analysis of differences in performances. MADIA Discussion paper 7. The World Bank, Washington. 36 pp.

Opira Otto, 1997. Farmers' behaviour to changes in producer prices. Sveridges Lantbruks Universitet. 39 pp.

Programme coton, 1998. Projet Elaboration d'alternatives techniques pour la gestion de la fertilité et des systèmes de culture à base de cotonnier. I.E.R. Submitted to Rapport pour le Comité Technique Régional de Sikasso. 31 (+annexes) pp.

Purcell and M. Diop, 1998. Cotton policies in Francophone Africa. World Bank. 43 (+annexes) pp.

Strasberg, P., 1997. Smaller cash-cropping , food-cropping and food security in Northern Mozambique. PhD, Michigan State University. 279 pp.

Jeune Afrique Economie, 1995. Sénégal. La guerre du coton. 15/05/1995

Upton, M., 1992. Privatization of agricultural input delivery systems. Paper presented at the 29^{ème} Séminaire AEEA, Hohenheim 21-25/09/1992. 83-95

Varangis, P., D. Larson and E. Thigpen, 1995. What does experiences in other cotton producing countries suggest for policy reforms in Francophone Africa. The World Bank, Commodity Policy and Analysis Unit. 50 pp.